

La fiscalità immobiliare come strumento di perequazione e di gestione urbanistica

Guido Colombo²

Nel breve intervento concessomi, mi propongo di illustrare una possibile affascinante applicazione della recente riforma del catasto nel campo della perequazione urbanistica.

È probabilmente noto che tra i tanti obiettivi del Governo c'è anche la riforma della vecchia legge urbanistica nazionale n° 1150/1942 e che, in proposito, sono già all'esame delle competenti Commissioni parlamentari alcune proposte di matrice sia politica che culturale. Una di queste è stata formulata dal CNI - che ho l'onore di rappresentare - attraverso il suo organo di studio: il CNSU, di cui faccio parte. Comune alle varie proposte è l'obiettivo della perequazione, ossia della equa ripartizione tra i cittadini dei vantaggi e degli svantaggi generati dalla pianificazione urbana. Si tratta di una annosa questione cui si è tentato di dare in passato, con alterno successo, soluzioni di varia natura: urbanistica (comparto edilizio), giuridica (scorporo dello jus aedificandi, esproprio) e fiscale (contributo concessorio, ICI). Ma:

- lo scorporo dello jus aedificandi dal diritto di proprietà (introdotto dalla legge n°10/1977) è stato autorevolmente confutato;
- l'esproprio generalizzato è politicamente improponibile; mentre quello localizzato trova notevoli ostacoli nella forte divaricazione tra indennizzo e valore di mercato del bene;
- il contributo di costruzione può avere soltanto applicazione puntuale e limitata.

Si tratta dunque di soluzioni impraticabili o di soluzioni parziali (applicabili ai soli immobili da trasformare) ed episodiche (in quanto raramente coordinabili a scala urbana) che non risolvono certo il problema della perequazione generalizzata, cioè applicabile a tutti gli immobili urbani, atteso che tutti sono direttamente od indirettamente interessati dalle mutazioni ambientali ed urbanizzative promosse dal piano ed indotte dagli interventi edilizi ed infrastrutturali sia privati che pubblici.

Rimane l'ICI, che - come i vecchi contributi di miglioria - si presta in teoria a tassare tutto l'edificato e tutte le aree edificabili; ma trattasi di un'imposta di natura incerta e comunque attualmente disancorata dai processi evolutivi urbani.

Il CNSU ritiene che gli attuali strumenti di perequazione puntuale ed episodica (comparto e contributo concessorio) debbono rappresentare un contributo di trasformazione e/o una tassa di ammissione alla fruizione del capitale fisso sociale accumulato nel tempo dalla Collettività ed al godimento del paesaggio urbano sedimentato dalla storia. Per coinvolgere tutti gli immobili urbani in un processo di perequazione

2) Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

generalizzata (o integrata), il CNSU postula invece un'applicazione mirata dell'ICI e si aggancia perciò alla riforma catastale oggetto di questo Convegno.

La proposta CNSU di nuovo regime dei suoli presuppone tre inediti scenari: urbanistico, fiscale e gestionale:

- lo scenario urbanistico è quello in cui la pianificazione urbana viene sostanzialmente strutturata dal Piano Direttore Comunale, dettagliata da uno o più Piani Regolatori del Suolo ed attuata infine da Piani Esecutivi Finalizzati oppure da equivalenti Progetti d'Intervento;
- lo scenario fiscale potrebbe essere quello configurato dal federalismo fiscale e dall'autonomia finanziaria dei Comuni, due obiettivi ormai politicamente maturi e quindi di probabile attuazione;
- lo scenario gestionale, ancora piuttosto vago, potrebbe scaturire dal mutato processo evolutivo della città, che esige ormai tecniche operative e metodi di controllo più sofisticati degli attuali; operatori più responsabili e motivati; e, soprattutto, un apparato amministrativo comunale più preparato ed efficiente.

In tale mutato contesto, la perequazione generalizzata si basa su due considerazioni di fondo:

- il Comune è il principale erogatore dei servizi urbani ed il responsabile delle mutazioni ambientali indotte dagli interventi edilizi ed urbanizzativi che esso autorizza od attua;
- per finanziare queste sue attività il Comune - riordinando la fiscalità immobiliare e senza aumentarne il già rilevante peso fiscale complessivo - applica a tutti gli immobili, comprese le aree edificabili la cui utilizzazione edilizia sia stata convalidata da un Piano del suolo, cioè sia stata precisata nei suoi parametri urbanistico-edilizi e nelle sue destinazioni d'uso e resa irrevocabile nella sua attuabilità - un'imposta rapportata ai vantaggi (potenziamento infrastrutturale, nobilitazione ambientale) ed agli svantaggi (carenza o scadimento infrastrutturale; deterioramento ambientale) generati dal piano. Poiché l'attuale ICI - se opportunamente rivisitata - si presta ad esprimere tale potere impositivo, essa può diventare l'auspicato strumento di perequazione generalizzata a livello urbano.

Nella proposta del CNSU, l'ICI si basa su una teoria che mi piace definire delle tre qualità:

- la qualità immobiliare (edilizia, fondiaria), che potrebbe essere il valore catastale o di mercato prefigurato dal nuovo catasto. Tra parentesi, secondo noi la consistenza andrebbe riferita:
- per i fabbricati, alla superficie lorda di piano complessiva (depurata da una quota servizi convenzionale, che varierà con la tipologia e la destinazione d'uso) ed alla qualità edilizia (data, dotazioni, caratteristiche, finiture, taglio, destinazione d'uso, dipendenze comuni, aree di pertinenza, ecc);
- per le aree fabbricabili, alla superficie utile, alla destinazione d'uso assegnata loro dal Piano del suolo, all'edificabilità realizzabile, ai parametri edificatori (tipologia edilizia, altezza f.t., ecc.), agli eventuali vincoli localistici, ecc.;

- la qualità ambientale, che riflette la valenza estetica dell'intorno e la gradevolezza del paesaggio (sia naturale che costruito) e le cui componenti sono, oltre che estetiche, anche urbanistiche, tecnologiche, urbanizzative, di arredo urbano, ecc.;
- la qualità urbana, che esprime l'effetto urbano, generato dal livello di servizi urbani di cui l'immobile può potenzialmente disporre ed effettivamente fruire.

Le qualità ambientale ed urbana mutano nello spazio e nel tempo, con la posizione dell'immobile nell'abitato, con la mutazione del paesaggio urbano e con l'evolversi dell'urbanizzazione. Le plusvalenze che esse generano dipendono in larga parte dalle scelte della Collettività, la quale ha quindi pieno diritto di prelevarne una quota significativa attraverso l'imposizione comunale.

S'impongono pertanto l'attenta valutazione dei livelli di qualità ambientale ed urbana e la disponibilità politica ad assoggettarli ad una ragionevole imposta (ICI).

La riforma del Catasto di cui Vi occupate assegna tali compiti congiuntamente al Comune (che delimita ed aggiorna le microzone urbanistiche) ed al Servizio Catastale (che, in base alle microzone, definisce ed aggiorna gli estimi cui verrà agganciata l'ICI).

L'ipotesi CNSU, che è certo suggestiva ma praticabile, propone: di aggregare gli immobili secondo criteri di omogeneità rispetto ad entrambe le qualità urbana ed ambientale e di redigere - utilizzando le odierne tecnologie informatiche - i corrispondenti azzonamenti o catasti di qualità; la loro integrazione consentirebbe di costruire agevolmente la voluta mappa delle microzone e la conseguente mappa dei valori immobiliari cui applicare l'ICI.

In sintesi, l'uso episodico del comparto e del contributo concessorio continuerebbero ad attuare la perequazione di piccola scala nelle zone (o aree) edificate di trasformazione e di nuova edificazione, nelle quali l'esproprio localizzato si imporrebbe solo nel pubblico interesse e comporterebbe un indennizzo pari al valore di capitalizzazione dell'ICI; mentre l'uso generalizzato e permanente dell'ICI perequativa attuerebbe la perequazione urbana nelle zone consolidate, nelle zone che man mano lo diventano (a conclusione di interventi di trasformazione e/o di nuova edificazione) ed ai terreni agricoli man mano che un Piano del suolo ne precisi le condizioni di utilizzazione (parametri, destinazioni d'uso, tipologie, procedure); in attesa del Piano del suolo, l'ICI si applicherebbe al valore del terreno ineditato, considerandone l'incidenza (percentuale) sul valore catastale presunto dell'edificazione che esso potrà prevedibilmente ricevere.

Nell'ottica CNSU, l'ICI perequativa è proprio quello strumento equitativo che da tempo s'invoca: tutti gli immobili urbani, compresi i terreni ineditati ma di sicura edificabilità, pagano un'ICI commisurata alle qualità (immobiliari, ambientali ed urbane) da ciascuno possedute.

Ma l'ICI, se opportunamente modulata, potrebbe anche svolgere - laddove necessario - funzioni propulsive e/o dissuasive degli interventi, proponendosi così come utile strumento di politica e di gestione urbanistica. Ne darò un cenno:

- **Politica urbanistica** - il Comune può simulare le variazioni del gettito ICI conseguenti ad interventi puntuali o diffusi di integrazione infrastrutturale o di miglioria ambientale e può saggiare su di esse il consenso dei cittadini interessati; inoltre, modulando l'entità dell'ICI, esso può stimolare l'interesse insediativo su determinate aree o verso date tipologie e destinazioni d'uso, oppure raffreddare le tensioni insediative su altre zone: ICI propulsiva o dissuasiva;
- **Contrattazione sociale** - il Comune può concertare con eventuali gruppi d'interesse l'attuazione anticipata di interventi infrastrutturali o di qualificazione ambientale concordando una temporanea adeguata maggiorazione o riduzione dell'ICI;
- **Moralizzazione e razionalizzazione del processo pianificatorio** - l'estensione dell'ICI alle aree sicuramente edificabili contribuisce a moderare le spinte dei proprietari non motivati, accelera gl'interventi, stimola l'attuazione dei Piani del suolo; mentre l'incasso immediato e generalizzato dell'ICI consente al Comune di acquisire le aree di standard e di finanziare le opere di urbanizzazione, di arredo urbano e di beautification;
- **Controllo sociale dell'azione amministrativa** - i cittadini possono verificare la serietà e la capacità gestionale dell'Amministrazione confrontando le Relazioni programmatica e consuntiva; ma anche la plausibilità della sua politica urbanistica, attraverso la congruità dell'ICI che essa inevitabilmente induce.
- **Infine, Gestione economico-finanziaria** - il Comune può adeguare il gettito ICI alle necessità di spesa od alla capacità contributiva dei cittadini.

Per concludere, auspico che questo autorevole Convegno non trascuri gli effetti perequativi di una fiscalità imperniata sull'ICI e le prospettive di gestione urbanistica dischiuse da una sua applicazione mirata; ed auguro che si apra al più presto su queste ipotesi operative un sereno civile e costruttivo dibattito interdisciplinare da cui la classe politica possa trarre sicura ispirazione per applicare in modo mirato la riforma catastale e per definire al più presto i principi fondativi della riforma urbanistica.